Emploi et Développement social Canada
Employment and Social Development Canada

Maintenant et demain
L'excellence dans tout ce que nous entreprenons

Non classifié

Audit de la conception et de l'exécution du Programme des normes du travail (*Code canadien du travail, Partie III*)

Janvier 2018

Direction générale des services de vérification interne

Canada

Audit de la conception et de l'exécution du Programme des normes du travail (*Code canadien du travail, Partie III*)

Vous pouvez télécharger cette publication en ligne à : canada.ca/publicentre-EDSC .

Ce document est aussi offert sur demande en médias substituts (gros caractères, braille,
audio sur cassette, audio sur DC, fichiers de texte sur disquette, fichiers de texte sur DC ou DAISY),
en composant le 1 800 O-Canada (1-800-622-6232).
Si vous utilisez un téléscripteur (ATS), composez le 1-800-926-9105.

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada, 2016

Pour obtenir des renseignements sur les droits de reproduction : droitdauteur.copyright@HRSDC-RHDCC.gc.ca.

PDF
Nº de cat. : Em20-88/2018F-PDF
ISBN : 978-0-660-25878-2

EDSC
Nº de cat. : SP-1165-04-18F

Table des matières

1. Renseignements généraux 1

1.1 Contexte 1

1.2 Objectif de l'audit 1

1.3 Portée 2

1.4 Méthode 2

2. Constatations de l'audit 3

2.1 La structure de gouvernance en place pourrait être améliorée 3

2.2 Les plans stratégiques manquent de détails en ce qui a trait à l'établissement des objectifs et ils ne sont pas intégrés aux plans opérationnels liés aux normes du travail 4

2.3 Les processus visant à donner suite aux changements législatifs sont en place et fonctionnent 4

2.4 Absence de processus de contrôle de la qualité et d'assurance de la qualité 5

2.5 Les directives élaborées pour appuyer de l'application du Code ne tiennent pas compte des exigences liées au travail sur le terrain 5

2.6 Des plans sont en cours afin de renforcer les pratiques en matière d'application du Code 6

2.7 Les normes de prestation de services ne sont pas officialisées ni communiquées 6

2.8 Les mécanismes visant à déterminer les exigences en matière de formation doivent être renforcés 7

3. Conclusion 8

4. Énoncé d'assurance 8

Annexe A : Évaluation des critères d'audit 9

Annexe B : Glossaire 10

1. Renseignements généraux

1.1 Contexte

Le Programme du travail contribue au bien-être social et économique en favorisant la création de milieux de travail sécuritaires, sains, équitables et inclusifs et le maintien de relations de travail coopératives dans les secteurs de compétence fédérale. Le Programme des normes du travail appuie cet objectif stratégique en établissant des normes minimales que les employeurs et les employés relevant de la compétence fédérale doivent respecter.

Le principal instrument législatif du Programme des normes du travail est la *Partie III du Code canadien du travail*, qui établit des normes minimales. Ces normes comprennent la réglementation sur les heures de travail, les congés annuels, les jours fériés, les congés, les cessations d'emploi, les mises à pied et les congédiements, la paye et les retenues, le harcèlement sexuel et la conformité de l'employeur. Les entreprises et les industries régies par le gouvernement fédéral en vertu du Code se livrent aux activités suivantes : de nombreuses activités des Premières Nations; le transport aérien, ferroviaire et maritime interprovincial et international; le transport maritime, les traversiers et les services portuaires; les télécommunications et la radiodiffusion; les services bancaires; ainsi que des activités des silos à céréales, des provenderies et des broyeurs à grains.

Les activités du Programme des normes du travail sont accomplies par deux organismes relevant de la Direction générale de la conformité, des opérations et du développement des programmes (DGCODP) : la Direction du milieu de travail (DMT) et la Direction des opérations régionales et de la conformité (DORC). L'administration centrale (AC) fournit une orientation fonctionnelle à cinq bureaux régionaux (Nord Ouest du Pacifique, Centre, Ontario, Québec et Atlantique).

Le Programme des normes du travail utilise le terme « tâche » pour décrire le service fourni ou l'intervention faite par un agent des affaires du travail (AAT) au cours d'une période donnée pour régler une plainte en matière de normes du travail (NT), déterminer la compétence fédérale, présenter une séance de sensibilisation en matière de NT ou réaliser toute autre activité liée aux NT. Au cours de l'exercice financier 2016-2017, le Programme des normes du travail a exécuté plus de 5 300 tâches dans l'ensemble des régions, y compris 2 075 tâches liées à des plaintes de nature pécuniaire, 1 282 tâches liées à des congédiements injustifiés et 470 tâches proactives.

1.2 Objectif de l'audit

Le présent audit avait pour objectif de donner une assurance que le Programme des normes du travail est conçu de façon à faire respecter la *Partie III du Code canadien du travail* et de garantir que le modèle de prestation de services est uniformément mis en œuvre à l'échelle du Programme.

1.3 Portée

L'audit a porté sur les exercices financiers 2015-2016 et 2016-2017. Il visait à évaluer les activités du Programme réalisées à l'AC ainsi que dans les cinq bureaux régionaux.

1.4 Méthode

Plusieurs méthodes ont été utilisées pour effectuer l'audit, notamment : des entrevues, un examen de la documentation et l'échantillonnage des tâches accomplies par les AAT.

Des représentants de la DMT et de la DORC ont été rencontrés afin qu'un aperçu complet des pratiques relatives à l'établissement des politiques ainsi que de l'environnement opérationnel soit dressé.

Un échantillon de dossiers comptant 310 tâches choisies au hasard a fait l'objet d'un examen dans les régions visitées. Parmi les types de tâches examinées, il y avait notamment : enquêtes – de nature pécuniaire et non pécuniaire; enquête sur la compétence fédérale; renseignements à l'intention des clients; congédiements injustifiés; appels; inspections – générales et ciblées; mode alternatif de règlements des conflits; faillite et insolvabilité.

2. Constatations de l'audit

2.1 La structure de gouvernance en place pourrait être améliorée

L'audit a permis de constater qu'il existe des comités directeurs internes relatifs aux NT, comme le Comité exécutif de la Direction générale et le Comité exécutif des Opérations régionales et de la conformité. Bien que l'ordre du jour et le procès-verbal des réunions des comités internes ayant eu lieu en 2015-2016 et en 2016-2017 montrent que, lors de 44 % des réunions, le sujet des NT a été abordé, les procès-verbaux révèlent que la majorité des discussions ont porté sur le Programme de santé et de sécurité au travail. Les discussions sur le Programme des normes du travail ont porté sur les opérations; les questions liées à l'établissement des priorités, aux résultats stratégiques ou à la surveillance des résultats n'ont pas été abordées.

Actuellement, il n'existe aucun comité externe dont le mandat est de mobiliser les clients et les intervenants à l'égard des activités liées aux NT afin de voir à ce que les nouvelles tendances du marché du travail soient prises en compte dans la conception du Programme des normes du travail.

Il y a un risque que le manque d'orientation stratégique et de mobilisation des intervenants à l'égard du Programme des normes du travail puisse nuire à la capacité des responsables du Programme de réagir rapidement aux possibilités et aux risques immédiats et futurs.

Recommandation

1. La DGCODP devrait préciser le rôle et la structure des comités en place en ce qui a trait à la formulation et à l'adoption d'orientations stratégiques concernant le Programme des normes du travail et s'assurer que les sujets tel que l'établissement des priorités, l'obtention de résultats stratégiques et la surveillance des résultats soient discutés lors des réunions de ces comités.

Réponse de la direction

La direction est d'accord que la DGCODP devrait préciser les rôles et la structure des comités en ce qui a trait à la formulation et à l'adoption d'orientations stratégiques relatives aux normes du travail.

La DGCODP a établi des indicateurs mesurables en élaborant un Profil d'information sur le rendement pour les normes du travail, et fera activement appel aux comités pour surveiller les résultats et veiller à ce que, dorénavant, l'établissement des priorités soit axé sur des résultats stratégiques.

La DGCODP poursuivra son engagement en vue de mobiliser divers groupes d'intervenants et tirera parti des points de vue exprimés sur de grandes questions d'orientation lors de consultations publiques, et ce, afin de mettre sur pied un lieu d'échanges avec les intervenants conçu sur le modèle du Comité consultatif sur la santé et la sécurité au travail. Les mesures devraient être prises d'ici septembre 2018.

2.2 Les plans stratégiques manquent de détails en ce qui a trait à l'établissement des objectifs et ils ne sont pas intégrés aux plans opérationnels liés aux normes du travail

Bien que le plan stratégique national élaboré par la DMT énonce les objectifs de haut niveau en matière de NT, il ne définit ni les activités qui seront réalisées pour atteindre les objectifs ni les mesures limitées dans le temps en fonction desquelles l'atteinte des objectifs sera évaluée.

L'audit a également permis de constater que le plan stratégique national, le plan opérationnel et, dans certains cas, d'autres plans régionaux particuliers, ne sont pas harmonisés entre eux. De plus, les objectifs et les activités requises pour les mettre à exécution, qui sont décrits dans les plans, ne sont pas intégrés aux plans stratégiques.

Compte tenu de ces questions, il pourrait être difficile de mesurer si le Programme a permis d'atteindre les objectifs de haut niveau.

Recommandation

2. La DGCODP devrait établir des objectifs mesurables concernant les NT dans son plan stratégique afin d'assurer l'harmonisation et l'intégration des objectifs et les activités nécessaires à leur atteinte.

Réponse de la direction

La direction est d'accord que la DGCODP devrait établir des objectifs plus facilement mesurables concernant les NT et qu'elle devrait améliorer ses activités de planification. La DORC et la DMT travailleront ensemble afin d'élaborer un cadre de planification intégrée qui permettra de veiller à ce que les diverses activités de planification existantes, y compris le Plan opérationnel stratégique et les plans régionaux, soient harmonisées.

Le Programme se penchera également sur des façons d'intégrer à ses plans annuels davantage d'activités de mobilisation externes et de tirer parti des renseignements existants, y compris de ceux tirés du sondage auprès des secteurs de compétence fédérale, en vue d'améliorer ses résultats. Les mesures devraient être prises d'ici septembre 2018.

2.3 Les processus visant à donner suite aux changements législatifs sont en place et fonctionnent

L'audit a permis de constater que les processus en place facilitent la mise en œuvre rapide des changements législatifs, et ce, dès leur entrée en vigueur, grâce à une série de stratégies de communication comprenant des documents d'orientation et des séances d'information; cependant, ces processus ne sont pas documentés officiellement.

Les AAT sont informés des changements législatifs dès leur entrée en vigueur. Les orientations quant à la façon de mettre en œuvre les changements sont données au moyen des Directives du Programme des opérations (DPO). Il est possible de demander des précisions aux conseillers techniques et, par la suite, aux conseillers de programme, selon les besoins. Ce processus permet

de mettre en œuvre, dès leur entrée en vigueur, le Code ainsi que tout changement législatif subséquent.

2.4 Absence de processus de contrôle de la qualité et d'assurance de la qualité

L'audit a permis de constater qu'il n'existe pas de processus de contrôle de la qualité à l'échelle nationale ni de processus d'assurance de la qualité du travail sur le terrain dans les régions. Bien que la surveillance des tâches exécutées sur le terrain fasse partie des fonctions des conseillers techniques, les résultats de notre examen des dossiers montrent que cela n'est pas fait.

En l'absence d'un processus de contrôle de la qualité, il est difficile d'évaluer si les principales activités du programme sont efficaces et réalisées de manière uniforme. Il est donc ardu de savoir quelles modifications et améliorations peuvent être apportées au Programme des normes du travail.

Recommandation

3. La DGCODP devrait élaborer un mécanisme de contrôle de la qualité à l'échelle du Programme, y compris un processus d'assurance de la qualité et des indicateurs permettant de mesurer l'efficacité des principaux processus liés aux NT.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec la recommandation et reconnaît la nécessité d'élaborer et de mettre en place un Cadre de gestion de la qualité. Comme il est noté dans le rapport d'audit, il n'existe actuellement aucun programme ni aucun processus de gestion de la qualité à l'échelle nationale. Il existe toutefois un processus d'examen et d'appel permettant de remédier aux problèmes de qualité.

Par conséquent, le Programme élaborera un Cadre national de gestion de la qualité qui renfermera des activités et des indicateurs bien précis pour l'examen des dossiers tout au long de son cycle de vie, y compris les appels. Il sera essentiel de veiller à la mise en oeuvre d'un cycle d'amélioration continue de sorte que le Programme du travail puisse avoir recours à un Cadre de gestion de la qualité intégré et solide. Les mesures devraient être prises d'ici décembre 2018.

2.5 Les directives élaborées pour appuyer de l'application du Code ne tiennent pas compte des exigences liées au travail sur le terrain

L'examen de la documentation a permis de constater que sept des 15 DPO utilisées pour l'exécution des tâches sont des ébauches. Dans certains cas, il n'y a pas de DPO. À l'heure actuelle, il n'y a aucun échéancier pour établir la version définitive des DPO ou pour rédiger les DPO manquantes.

En outre, même si les responsables du Programme ont cerné les modifications devant être apportées aux processus et aux lignes directrices à la suite des changements législatifs à venir, l'échéancier proposé pour leur élaboration ne tient pas compte du travail qui n'a toujours pas été exécuté concernant les changements législatifs précédents (p. ex., 2012-2014).

Les DPO ne font pas l'objet d'un examen afin d'établir si elles sont périmées ou pertinentes pour le travail sur le terrain. Elles sont mises à jour ou élaborées uniquement lorsque des

changements législatifs sont apportés ou que des décisions juridiques sont rendues. Les régions ont comblé les lacunes en élaborant leurs propres processus à l'échelle régionale.

PROTÉGÉ

Recommandation

4. La DGCODP devrait mettre en œuvre un processus simplifié concernant l'élaboration et la mise à jour des DPO afin de s'assurer qu'elles sont d'actualité, pertinentes, cohérentes et valides.

Réponse de la direction

La direction est d'accord que les méthodes utilisées pour fournir et actualiser les orientations à l'intention des régions pourraient être améliorées afin que celles-ci soient pertinentes, cohérentes et valides.

À l'issue de consultations, le Programme entreprendra un exercice d'amélioration des processus qui consistera à réviser la structure d'ensemble des documents et des procédures d'orientation, y compris les DPO. Cet exercice examinera aussi le processus d'élaboration et de mise à jour de ces instruments afin d'optimiser la diffusion d'orientations pertinentes et d'actualité au sein des régions.

PROTÉGÉ. Les mesures devraient être prises d'ici septembre 2018.

2.6 Des plans sont en cours afin de renforcer les pratiques en matière d'application du Code

Les entrevues ont permis de constater que les employeurs ne sont pas tenus de répondre aux demandes de renseignements des AAT, ce qui a une incidence sur le temps requis pour régler une plainte. Les personnes rencontrées sont d'avis que cela peut être attribuable, dans une certaine mesure, au fait qu'aucune sanction n'est prévue dans le Code et à la rentabilité des poursuites.

L'examen de la documentation a permis de constater qu'en 2015-2016, 51 % des paiements imposés ont été faits de façon volontaire, alors que 26 % ont nécessité des mécanismes d'application et que 23 % demeurent en suspens dans le système.

PROTÉGÉ

2.7 Les normes de prestation de services ne sont pas officialisées ni communiquées

L'examen de la documentation a permis de constater que certaines normes de service sont mentionnées dans le plan stratégique national et dans les ententes de rendement des AAT (c.-à-d. normes de temps nationales et normes de service à la clientèle). Cependant, la liste complète des normes de service n'a pas été officialisée ni communiquée.

Les entrevues ont permis de constater que l'absence d'ententes sur les niveaux opérationnels à l'interne nuit au respect des normes établies en matière de prestation de services (p. ex. 180 jours pour les congédiements injustifiés et les plaintes de nature pécuniaire).

Il y a un risque que l'absence d'ententes sur les niveaux opérationnels, combinée au manque de précision et de communication concernant les normes de service, puisse avoir une incidence sur la prestation des services en augmentant le délai de traitement des plaintes.

Recommandation

5. La DGCODP devrait définir des normes détaillées de prestation de services afin d'officialiser les activités et les interactions avec les clients et les intervenants, au sein de l'organisation et à l'extérieur.

Réponse de la direction

La direction est d'accord avec la recommandation et élaborera un ensemble de normes complètes relatives à la prestation de services pour les activités prioritaires et très demandées, y compris les interactions avec les clients et les intervenants, et ce, dans le but d'uniformiser la prestation des services dans l'ensemble du pays. Ces normes de service définiront des points de référence concernant les interactions entre les responsables du Programme du travail et leurs clients et permettront ainsi d'assurer des suivis systématiques en vue de mieux répondre aux préoccupations ou aux problèmes soulevés par les clients. Les mesures devraient être prises d'ici mars 2019.

2.8 Les mécanismes visant à déterminer les exigences en matière de formation doivent être renforcés

Actuellement, la formation est conçue pour permettre aux nouveaux inspecteurs d'acquérir des connaissances et des compétences de base, et elle est suivie d'un encadrement permettant d'acquérir une certaine expérience opérationnelle.

Les entrevues ont permis de constater que la formation donnée est trop limitée et qu'elle porte uniquement sur l'application du Code. Il est possible d'y ajouter du contenu quant à l'approche fondée sur le jugement, ce qui serait enrichissant pour les agents qui font face à des tâches plus complexes dans le milieu de travail.

PROTÉGÉ

Il n'existe pas de processus de certification ni de cours de recyclage.

PROTÉGÉ

Recommandation

6. La DGCODP devrait revoir ses stratégies de formation afin de s'assurer que les agents disposent des outils nécessaires pour composer avec la complexité des affectations.

Réponse de la direction

La direction est d'accord que les AAT devraient être de mieux en mieux outillés, par la voie de l'apprentissage et du perfectionnement, pour prendre en charge tous les types de tâches, des plus simples aux plus complexes.

Afin que la conception, le contenu et le mode de présentation des cours demeurent utiles, le programme d'apprentissage de base (partie III), offert en ligne et en classe, a récemment été modernisé PROTÉGÉ.

La Direction générale enrichira son programme de formation en offrant à l'ensemble des agents des séances d'apprentissage de niveau avancé axées sur les compétences. Cette formation, qui devrait être prête pour l'exercice financier 2020, visera à aider les agents PROTÉGÉ. Les actions devraient être menées d'ici mars 2020.

3. Conclusion

Dans l'ensemble, l'audit a permis de conclure que le Programme des normes du travail est conçu de façon à faire respecter la *Partie III du Code canadien du travail*. Toutefois, il manque certains éléments, comme le contrôle de la qualité, et d'autres, comme la gouvernance et la planification, doivent être renforcés.

En outre, l'audit a permis de conclure que le modèle de prestation de services n'est pas uniformément mis en œuvre dans l'ensemble du Programme. PROTÉGÉ

4. Énoncé d'assurance

Selon notre jugement professionnel, les procédures d'audit appliquées et les éléments probants recueillis sont suffisants et appropriés pour confirmer l'exactitude des constatations présentées dans ce rapport. Ces dernières sont fondées sur des observations et des analyses des situations qui existaient au moment de l'audit. Les conclusions ne s'appliquent qu'aux activités menées par le Programme pour gérer l'application des dispositions de la *Partie III du Code canadien du travail*. Les éléments probants ont été recueillis conformément à la *Politique sur l'audit interne du Conseil du Trésor* et aux *Normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne*.

Annexe A : Évaluation des critères d'audit

CRITÈRES D'AUDIT	COTATION
Le Programme est conçu de façon à faire respecter le Code	
Une structure de gouvernance comportant des composantes de supervision et de responsabilisation est clairement définie pour assurer une gestion efficace du Programme.	◐
Un cadre intégré de planification est en place pour s'assurer que les objectifs stratégiques sont diffusés, que les plans opérationnels nationaux et régionaux sont harmonisés et que les principaux indicateurs de rendement sont définis.	◐
Des changements législatifs sont mis en œuvre en temps opportun pour transformer les opérations de base du Programme en vue de satisfaire aux exigences liées à l'application du Code.	●
Les directives et les lignes directrices sont claires et complètes, et elles font l'objet d'un examen régulier pour s'assurer qu'elles s'appliquent toujours.	◐
Les processus, les outils, les pratiques de formation et de gestion, y compris le contrôle de la qualité, sont adéquats aux fins de l'application des dispositions du Code.	◐
Les renseignements générés par les systèmes sont précis et cohérents. De plus, ils permettent une gestion efficace des risques et une planification adéquate des activités du Programme.	◐
Le modèle de prestation de services du Programme est uniformément mis en œuvre dans l'ensemble du Programme	
Des outils et des procédures d'application de la loi (sensibilisation aux plaintes, règlements, directives juridiquement contraignantes, poursuites) sont en place pour mettre en œuvre les dispositions du Code.	●
Des directives et des orientations établies à l'échelle nationale sont appliquées uniformément par le personnel des régions.	◐
Les processus de surveillance et de contrôle fonctionnent, comme il était prévu, y compris le contrôle de la qualité.	◐
Des normes de prestation de services sont en place et elles sont communiquées aux parties concernées.	◐
Des mécanismes de rétroaction existent et l'information fournie par les clients, les partenaires et les intervenants sert à orienter la planification et la gestion des risques, et à déceler des améliorations possibles au programme.	◐

✪ Pratique exemplaire
● Les contrôles sont suffisants; exposition faible au risque
◐ Les contrôles ont été effectués, mais ceux-ci pourraient être renforcés; exposition modérée au risque
○ Les contrôles clés sont manquants; exposition élevée au risque

Annexe B : Glossaire

AAT	Agent des affaires du travail
AC	Administration centrale
DGCODP	Direction générale de la conformité, des opérations et du développement des programmes
DMT	Direction du milieu de travail
DORC	Direction des opérations régionales et de la conformité
DPO	Directives du Programme des opérations
NT	Normes du travail